STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 24721
14 augustus
2015

Convenant pilot gekwalificeerd terugmelden

Partijen,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handelend als bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, te dezen vertegenwoordigd door de directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, hierna te noemen: de minister;

en

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, handelend als bestuursorgaan, ten behoeve van de Dienst uitvoering onderwijs (DUO), te dezen vertegenwoordigd door de directeur Registers & Examens;

De Sociale verzekeringsbank, te dezen vertegenwoordigd door de directeur dienstverlening;

Het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, ten behoeve van de Stichting Waternet, te dezen vertegenwoordigd door de algemeen directeur;

hierna te noemen: de bestuursorganen;

en

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Amsterdam, Alphen aan den Rijn, Enschede, 's-Gravenhage, Groningen, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Purmerend, Rotterdam, Súdwest-Fryslân, Utrecht, Vught, Westland en Zoetermeer, hierna te noemen: de colleges;

hierna gezamenlijk te noemen: partijen;

Gelet op,
– Artikel 2.34 van de Wet basisregistratie personen, in samenhang met de artikelen 27 en 28 van het Besluit basisregistratie personen;
– Artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, in samenhang met artikel 43c, eerste lid, onder m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994;

Overwegen het volgende,
– Dat in het geval van de gerede twijfel over de juistheid van een gegeven uit de basisregistratie personen als bedoeld in artikel 2.34 van de Wet basisregistratie personen, het bestuursorgaan een mededeling doet aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente;
– Dat de mededeling, bedoeld in artikel 2.34 van de Wet basisregistratie personen, wordt aangeduid als een terugmelding;
– Dat de terugmelding voor het college aanleiding kan zijn voor een onderzoek naar de juistheid van het gegeven waarover de terugmelding wordt gedaan;
– Dat het onderzoek van het college sneller en efficiënter kan worden uitgevoerd als het college kan beschikken over de gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen bij de uitvoering van zijn taak, voor zover die gegevens nodig zijn voor het onderzoek van het college;
– Dat met partijen een pilot wordt uitgevoerd in het kader van de wettelijke verplichting tot terugmelden en de afwikkeling daarvan, waarbij de gegevens waarover het bestuursorgaan beschikt, met in achtneming van de wettelijke bepalingen kunnen worden gedeeld als er sprake is van een gekwalificeerde terugmelding;
– Dat van een gekwalificeerde terugmelding sprake is als deze terugmelding voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in bijlage 1 van dit convenant.

Spreken het volgende af,

Artikel 1 Doel

Het doel van dit convenant is om afspraken vast te leggen over de pilot gekwalificeerd terugmelden. Een gekwalificeerde terugmelding heeft tot doel om het college in staat te stellen snel en efficiënt een terugmelding af te handelen om zodoende de kwaliteit van de basisregistratie personen te bevorderen.

Artikel 2 Omschrijving van de werkzaamheden

1. Het bestuursorgaan spant zich in om bij gerede twijfel over de juistheid van een gegeven uit de basisregistratie personen te toetsen of de gerede twijfel kan worden onderbouwd met gegevens verkregen op grond van de uitvoering van de eigen taak, overeenkomstig de criteria die zijn opgenomen in bijlage 1 van dit convenant.

2. Indien er wordt voldaan aan de genoemde criteria, dan doet het bestuursorgaan een zogenaamde gekwalificeerde terugmelding.

3. Het college spant zich in om de gekwalificeerde terugmelding maximaal te benutten om zodoende de kwaliteit van de basisregistratie te verbeteren.

4. Het bestuursorgaan spant zich in om op verzoek van het college de achterliggende stukken bij de gekwalificeerde terugmelding aan het college te verstrekken, met inachtneming van de geldende regelgeving, zoals toegelicht in bijlage 2 van dit convenant.

5. De minister stelt om niet een voorziening ter beschikking aan de bestuursorganen en colleges om aan de gekwalificeerde terugmelding achterliggende stukken uit te wisselen. De minister draagt zorg voor het toegangsbeheer ten aanzien van deze voorziening.

Artikel 3 Risico's

De minister heeft een risicoanalyse uitgevoerd ten aanzien van het gebruik van de voorziening als bedoeld onder artikel 2, vijfde lid. De bevindingen zijn gedeeld met partijen. De partijen zijn zich bewust van risico's die verbonden zijn aan het digitaal uitwisselen van gegevens en zijn verantwoordelijk voor de naleving van de afspraken als gevolg van de risicoanalyse.

Artikel 4 Monitoring

De resultaten van de pilot gekwalificeerd terugmelden worden in samenspraak met alle partijen door de minister aan het eind van de looptijd van de pilot geïnventariseerd, vastgelegd en aan partijen aangeboden.

Artikel 5 Wijziging

1. Elke partij kan de andere partij(en) schriftelijk verzoeken het convenant te wijzigen. De wijziging behoeft de schriftelijke instemming van alle partijen.

2. Partijen treden in overleg binnen een maand nadat een partij de wens daartoe aan de andere partij(en) schriftelijk heeft meegedeeld.

3. De wijziging en de verklaring(en) tot instemming worden als bijlage aan het convenant gehecht.

Artikel 6 Opzegging bij gewijzigde omstandigheden

1. Elke partij kan het convenant met inachtneming van een opzegtermijn van een maand (tussentijds) schriftelijk opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat dit convenant billijkheidshalve op korte termijn behoort te eindigen. Onder een zodanige verandering van omstandigheden wordt mede begrepen door het kabinet vastgestelde bezuinigingen. De opzegging moet de verandering in omstandigheden vermelden.

2. Wanneer een partij het convenant opzegt, blijft het convenant voor de overige partijen in stand voor zover de inhoud en de strekking ervan zich daartegen niet verzetten.

3. Ingeval van beëindiging van het convenant krachtens opzegging is geen van de partijen jegens een andere partij schadeplichtig.

Artikel 7 Toetreding

1. Teneinde andere colleges en bestuursorganen die gebruik maken van de basisregistratie personen in zo ruim mogelijk mate te doen participeren in dit convenant, bestaat voor hen de mogelijkheid om gedurende de looptijd van het convenant als partij toe te treden. Een toetredende partij dient de verplichtingen die voor haar uit het convenant voortvloeien te aanvaarden.

2. Een toetredende partij maakt haar verzoek tot toetreding schriftelijk bekend aan de minister. Zodra

de minister schriftelijk heeft ingestemd met het verzoek tot toetreding, ontvangt de toetredende partij de status van partij van het convenant en gelden voor die partij de voor haar uit het convenant voortvloeiende rechten en verplichtingen.

3. Het verzoek tot toetreding en de verklaring tot instemming worden als bijlage aan het convenant gehecht.

Artikel 8 Ongeldigheid

Indien een bepaling van dit convenant in enige mate als nietig, vernietigbaar, ongeldig, onwettig of anderszins als niet-bindend moet worden beschouwd, wordt die bepaling, voor zover nodig, uit dit convenant verwijderd en vervangen door een bepaling die wel bindend en rechtsgeldig is en die de inhoud van de niet-geldige bepaling zoveel mogelijk benadert. Het overige deel van het convenant blijft in een dergelijke situatie ongewijzigd.

SLOTBEPALINGEN

Artikel 9 Inwerkingtreding, looptijd en ondertekening

1. Dit convenant treedt in werking met ingang van de dag na ondertekening door de minister en een andere partij, genoemd in de aanhef van dit convenant, en eindigt op 31 december 2015.

2. De ondertekeningen door de overige partijen, genoemd in de aanhef van dit convenant, worden als bijlage aan het convenant gehecht.

Artikel 10 Bijlagen

De volgende bij dit convenant behorende bijlagen maken integraal onderdeel uit van dit convenant:
1. Criteria gekwalificeerd terugmelden;
2. Juridisch kader gekwalificeerd terugmelden;
3. Wijzigingen van het convenant overeenkomstig artikel 5;
4. Toetreding van partijen overeenkomstig artikel 7;
5. Ondertekening door partijen overeenkomstig artikel 9, tweede lid.

Ingeval van strijdigheid tussen het bepaalde in een bijlage en het convenant prevaleert het convenant.

Artikel 11 Toepasselijk recht

Op dit convenant is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.

Artikel 12 Publicatie in Staatscourant

1. Binnen een maand na de ondertekening door de minister en een andere partij, genoemd in de aanhef van dit convenant, worden dit convenant en de bijlagen 1 en 2 gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van Rijksdienst voor Identiteitsgegevens: www.rvig.nl.

2. Bij wijzigingen in het convenant vindt het eerste lid overeenkomstige toepassing.

3. Van ondertekening door de overige partijen, genoemd in de aanhef van dit convenant, dan wel toetreden, uittreden, opzeggen of ontbinden door partijen, wordt melding gemaakt in de Staatscourant en op de website van Rijksdienst voor Identiteitsgegevens: www.rvig.nl.

Aldus overeengekomen en ondertekend,

Den Haag, 6 juli 2015

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,
G.M. Keijzer-Baldé
Directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Amsterdam, 10 juli 2015

De Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,
namens deze,
J.M.C. Mulder
Directeur dienstverlening

Alphen aan den Rijn, 9 juli 2015

Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,
namens deze,
J.W.E. Spies
Burgemeester

BIJLAGE 1. CRITERIA GEKWALIFICEERD TERUGMELDEN

Bijlage bij artikel 2, eerste lid

Terugmeldingen op de gegevens in de basisregistratie personen (BRP) gaan niet alleen over het adres, maar de scope van de pilot gekwalificeerd terugmelden beperkt zich tot het adres. Gekwalificeerd terugmelden kan op twee niveaus:

Wat in de BRP is geregistreerd is onjuist. De afnemer heeft dit onderzocht en geconstateerd dat de persoon er niet woont. Deze terugmelding veroorzaakt altijd een onderzoek door de gemeente hetgeen op de persoonslijst wordt aangetekend.
De afnemer heeft geconstateerd in zijn onderzoek dat de persoon feitelijk op een ander adres woont, dan wel naar het buitenland is geëmigreerd.

De terugmelding zal een minimale set van gegevens moeten bevatten om te kunnen bepalen over wie het gaat, welke adresgegevens betrokken zijn, wie de afnemer is en hoe deze bereikt kan worden om over de terugmelding te communiceren. Hieronder uitgewerkt in een schema:

niveau	A-melding (GT-A)	B-melding (GT-B)
Constatering	BRP-woonadres is geconstateerd niet juist	Feitelijk woonadres is genoegzaam bekend of er staat vast dat iemand geëmigreerd is
Benaming	Gekwalificeerde terugmelding A (GT-A)	Gekwalificeerde terugmelding B (GT-B)
Criteria voor afnemer	Resultaat onderzoek is: – uitgevoerd door bevoegd persoon – recent (maximaal 1 maand oud*), en – woning staat leeg, of – woning is afgebrand, of – woning is dichtgetimmerd, of – bewoner verklaart dat persoon er niet woont, of – persoon verklaart zelf dat hij er niet woont (zijn ID is geverifieerd), of – minstens 2 getuigen verklaren dat persoon er niet woont **deze periode wordt tijdens de pilot getest op praktische uitvoerbaarheid*	Resultaat van onderzoek is: – uitgevoerd door bevoegd persoon – recent (maximaal 1 week oud), en bij nieuw woonadres gebaseerd op – persoon verklaart zelf dat hij er woont (zijn ID is geverifieerd), of – 2 getuigen verklaren dat hij er woont en een externe bron geeft hetzelfde aan of bij emigratie (volgens criterium Wet BRP: verblijf buiten Nederland langer dan acht maanden in een jaar) gebaseerd op – persoon verklaart zelf dat hij is geëmigreerd (zijn ID is geverifieerd), of – 2 getuigen verklaren dat hij is geëmigreerd en een externe bron geeft hetzelfde aan
Criteria voor gemeente	– Terugmelding is van afnemer die gekwalificeerd kan terugmelden – Terugmelding bevat de vermelding dat het een gekwalificeerde terugmelding is: GT-A (BRP-woonadres is geconstateerd niet juist) of GT-B (feitelijk woonadres is genoegzaam bekend of er staat vast dat iemand geëmigreerd is)	
Gegevens over persoon en inhoud melding	– Naam + contactgegevens van de afnemer – Zaak- of dossiernummer van de afnemer – Unieke identificatie van de persoon, bij voorkeur door BSN – Het onjuiste BRP-woonadres, en in geval van GT-B het feitelijk woonadres (of land van emigratie)	
Afspraken over documenten afnemer	Uitgangspunt is dat geschriften en andere bescheiden niet door de afnemers worden geleverd, tenzij dit in bepaalde gevallen wordt gevraagd door de gemeente. Bijvoorbeeld als het noodzakelijk is in het geval van een bezwaar- en beroepsprocedure of een correctieverzoek. Hierover worden vooraf algemene afspraken gemaakt. De bewaartermijn van geschriften en andere bescheiden is conform artikel 4 en bijlage 6 van de Regeling basisregistratie personen tien jaar. Na deze termijn mogen de stukken worden vernietigd.	
Vervolg onderzoek	GT-A: De gemeente richt zich in het onderzoek op het achterhalen van de nieuwe situatie overeenkomstig het Protocol adresonderzoek. Dat het oude BRP-woonadres onjuist is, wordt niet verder onderzocht. GT-B: De gemeente start de procedure bij de stap 'Voornemen' uit het Protocol adresonderzoek. Na het uitvoeren van het besluit informeert de gemeente de afnemer de resultaten van het onderzoek, conform het protocol.	

BIJLAGE 2. JURIDISCH KADER GEKWALIFICEERD TERUGMELDEN

Bijlage bij artikel 2, vierde lid

Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van een bijhoudingsgemeente (hierna: college) is verantwoordelijk voor het bijhouden van persoonsgegevens in de basisregistratie personen (BRP). Een doel van de BRP is overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak. Een bestuursorgaan dat in verband met de verstrekking van een authentiek gegeven uit de basisregistratie gerede twijfel heeft over de juistheid van dat gegeven, heeft de plicht hiervan een terugmelding te doen aan het college van de bijhoudingsgemeente. Indien noodzakelijk, doet het college onderzoek naar de juistheid van de gegevens waarover twijfel bestaat in de BRP.

Bij een gekwalificeerde terugmelding kan het college sneller en efficiënter onderzoek doen naar de gegevens van een ingeschrevene. Dit bevordert de kwaliteit van de BRP. Van een gekwalificeerde terugmelding is sprake als deze terugmelding voldoet aan de criteria zoals genoemd in het document Criteria gekwalificeerd terugmelden, bijlage bij het Convenant pilot gekwalificeerd terugmelden. Het doel van de gekwalificeerde terugmelding is dus het sneller en efficiënter onderzoek doen door het college, waardoor de kwaliteit van de BRP wordt verhoogd en overheidsorganen sneller van betere persoonsgegevens worden voorzien. De pilot gekwalificeerd terugmelden beperkt zich tot het adresgegeven.

Een terugmelding die voldoet aan de criteria voor gekwalificeerd terugmelden is zo sterk, dat er minder onderzoek nodig is door het college. Alleen als daar concrete aanleiding toe is, bijvoorbeeld omdat de betrokken burger bij het college protesteert, zullen achterliggende gegevens of stukken worden gevraagd bij het terugmeldende bestuursorgaan. Dit bevordert de zorgvuldige besluitvorming in het kader van de bijhouding. In de praktijk blijken er vragen te bestaan of het terugmeldende bestuursorgaan (delen van) achterliggende stukken bij een terugmelding mag delen met een college. Dit document heeft tot doel om hier duidelijkheid over te geven.

Vraag 1

Welke bepalingen kent de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) met betrekking tot terugmelden?

Beantwoording

Artikel 2.34 van de Wet BRP verplicht een bestuursorgaan dat in verband met de verstrekking van een authentiek gegeven uit de basisregistratie gerede twijfel heeft over de juistheid van dat gegeven, hiervan mededeling te doen aan het college (dit is de zogenaamde terugmeldverplichting).

Artikel 27, eerste lid, van het Besluit basisregistratie personen (Besluit BRP) bepaalt dat het bestuursorgaan als bedoeld in art. 2.34 Wet BRP bij de terugmelding mededeling doet aan het college van burgemeester en wethouders van door hem geconstateerde afwijkingen tussen enerzijds de gegevens die het verstrekt heeft gekregen uit de BRP of waarvan de verstrekking achterwege is gelaten en anderzijds andere gegevens waarvan het op andere wijze kennis heeft gekregen. Daarbij vermeldt het bestuursorgaan de grond van zijn gerede twijfel.

In artikel 26 van het Besluit BRP is mede bepaald dat bij het doen van de terugmelding, indien bekend, het burgerservicenummer wordt vermeld. Deze bepaling is pas van toepassing op de terugmeldverplichting zodra de nieuwe voorzieningen in gebruik worden genomen.

Op grond van artikel 28 van het Besluit BRP moet een college uiterlijk binnen vijf werkdagen na ontvangst van de terugmelding het meldende bestuursorgaan op de hoogte stellen of de melding aanleiding is geweest voor een aanpassing van de BRP (het starten van een onderzoek inbegrepen). Start het college een onderzoek, dan stelt het na afloop daarvan het meldende bestuursorgaan op de hoogte of naar aanleiding van de terugmelding gegevens in de basisregistratie zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd.

Verder zijn er diverse circulaires die betrekking hebben op adresonderzoek en terugmelden in het algemeen. Deze circulaires hebben als onderwerp ‘Terugmelden en gerede twijfel’[1], ‘Adresonderzoek

[1] Circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 december 2013, 2013-000746307.

burgemeester en wethouders'[2] en 'Basisregistratie personen (BRP) en woonfraude'[3].

Resumerend

De Wet BRP (en onderliggende regelgeving) bepaalt in welke gevallen een terugmelding verplicht is en welke gegevens bij deze terugmelding worden geleverd. Daarnaast is bepaald dat de grond van de gerede twijfel wordt vermeld. Dat wijst op een plicht tot onderbouwing (onder meer door bewijsstukken). De Wet BRP bevat geen bepaling over het delen van contactinformatie of achterliggende stukken bij de terugmelding.

Vraag 2

Welke algemene regels gelden er ten aanzien van het verstrekken door een ander bestuursorgaan van contactinformatie of (delen van) achterliggende stukken bij een terugmelding aan een college?

Beantwoording

Zoals geconstateerd bij de beantwoording van vraag 1 bevat de Wet BRP de rechtsgrond voor het mededelen aan het college van de geconstateerde afwijkingen tussen authentieke gegevens die hij verstrekt heeft gekregen uit de BRP en andere gegevens waarvan hij op andere wijze kennis heeft gekregen, alsmede de grond van de gerede twijfel. De Wet BRP bevat geen bepalingen ten aanzien van het verstrekken van contactinformatie en de achterliggende stukken in het kader van de terugmeldverplichting. Dat heeft tot gevolg dat er naar andere regelgeving moet worden gekeken. In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het uitwisselen van gegevens.

Voor het delen van contactinformatie of (delen van) achterliggende stukken moet onder meer worden voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld in artikel 8 (grondslag) en 9 (geen onverenigbare verdere verwerking) van de Wbp. Op grond van artikel 8 mag een bestuursorgaan persoonsgegevens verwerken, en dus ook verstrekken, voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt (artikel 8, onderdeel e, van de Wbp).

Artikel 8 e Wbp luidt als volgt: 'e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.' Het moet hier dus gaan om:

a. De noodzaak voor de goede vervulling van de betrokken taak. Bij gebrek aan gedetailleerde wettelijke regels voor deze taakuitoefening moet bijzondere aandacht worden besteed aan de vraag of er sprake is van rechtmatige taakuitoefening. Hierbij spelen ook de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
b. Een goede vervulling. Is er sprake van een rechtmatige taakuitoefening.
c. Een publiekrechtelijke taak. Dat is het geval indien deze is gebaseerd op een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen. Een overheidstaak gaat al snel gepaard met een publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheid.

Bij de beoordeling of voldaan wordt aan de vereisten van artikel 8, onderdeel e, voor een rechtmatige gegevensverwerking dient dus steeds ook getoetst te worden aan het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel:

– De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.
– Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze te kunnen worden verwezenlijkt. Ten eerste dient men af te zien van de verwerking van persoonsgegevens indien hetzelfde doel ook langs andere weg en met minder ingrijpende middelen kan worden gerealiseerd. En ten tweede dienen alle eventuele bestaande mogelijkheden te worden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken.

Met betrekking tot deze grondslag voor gegevensverwerking zijn de volgende passages uit de Memorie van Toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens relevant[4]:

'Daarnaast laat de richtlijn echter uitdrukkelijk open dat ook gegevens gebruikt mogen worden ten

[2] Circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2013, 2013-0000755688.
[3] Circulaire van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2013, 2013-0000755689.
[4] Kamerstukken II, 1997–1998, 25 892, nr. 3, p. 85.

behoeve van de publiekrechtelijke taak die door een ander bestuursorgaan wordt verricht. Ten behoeve van een dergelijke taak mogen beschikbare gegevens worden verstrekt, mits dat met het oog op die taak noodzakelijk is.'

'Bij gebreke van gedetailleerde wettelijke regels voor deze taakuitoefening, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de vraag of wel sprake is van een rechtmatige taakuitoefening. Om deze reden spreekt onderdeel e – in navolging van het advies van de Registratiekamer – ook van een "goede vervulling" van de taak'.

'In een aantal gevallen zal in de sfeer van de publieke sector de gegevensverwerking kunnen worden gebaseerd op artikel 8, onder c. Niet alle gegevensverwerkingen van de overheid zijn echter terug te voeren op een verplichting tot gegevensverwerking krachtens een wettelijk voorschrift. Een gegevensverwerking ter vervulling van een publiekrechtelijke taak kan immers eveneens geschieden zonder dat daaraan een wettelijk verplichting ten grondslag ligt. Op grond van onderdeel e is een gegevensverwerking gerechtvaardigd indien deze noodzakelijk is voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan gegevens worden verstrekt.'

Daarnaast wordt er in de nota van toelichting bij het Besluit BRP ook uitgegaan van de mogelijkheid van het meesturen van achterliggende stukken bij het doen van een mededeling op grond van artikel 2.34 Wet BRP, maar wordt daarbij expliciet vermeld dat het hierbij om een gegevensverwerking gaat die valt onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarmee lijkt tot uiting te komen dat bewust gekozen is om deze gegevensverwerking buiten de BRP te houden en plaats te laten vinden onder het regime van de Wbp:

'Overigens worden bij de verstrekking van gegevens, inlichtingen en mededelingen soms ook kopieën verstrekt van achterliggende stukken. Die kopieën kunnen wel in het systeem van de basisregistratie worden bewaard, maar zijn geen algemene of administratieve gegevens als bedoeld in artikel 2.7 van de wet. Op de verwerking van die kopieën is het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.'[5]

In dit geval betreft de publiekrechtelijke taak waartoe de verstrekking van de gegevens door het terugmeldende bestuursorgaan plaatsvindt de verantwoordelijkheid van het college voor de bijhouding van de persoonsgegevens in de basisregistratie personen op grond van artikel 1.4 Wet BRP. Onder bijhouding wordt verstaan het op zorgvuldige wijze opnemen en actueel houden van persoonsgegevens in de basisregistratie[6]. Zo is het college verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door burgers van de plicht tot het doen van aangifte van verblijf en adres, adreswijziging en vertrek. Hierbij hoort het uitvoeren van een adresonderzoek. Omdat de BRP tot doel heeft bestuursorganen van juiste informatie te voorzien in het kader van hun taakuitvoering en bestuursorganen in beginsel verplicht zijn de authentieke gegevens uit de BRP daarbij te gebruiken, kan het adresonderzoek ook noodzakelijk worden geacht voor de goede taakuitvoering door het bestuursorgaan.

Op de vraag of het college het gewenste doel niet op andere wijze kan bereiken, dus zonder dat de contactgegevens of achterliggende stukken worden gedeeld met een college, is geen eenduidig antwoord. In de gevallen dat een terugmelding geen twijfel oplevert, dan is het delen van de achterliggende stukken niet noodzakelijk. Maar in de gevallen van twijfel over een terugmelding is het noodzakelijk in het kader van zorgvuldige bijhouding van de BRP en zorgvuldige besluitvorming dat het college het achterliggende onderzoek, op grond waarvan het bestuursorgaan tot twijfel over de BRP-gegevens is gekomen, in kan zien. Op deze wijze kan het college bepalen of een gegeven kan worden verbeterd, aangevuld of verwijderd in de BRP, of dat nader onderzoek door het college noodzakelijk is. Om te komen tot een zorgvuldige besluitvorming is het in geval van twijfel bij het bestuursorgaan noodzakelijk om de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Als de juistheid van de terugmelding ter discussie staat, dan is het juist in het belang van de burger als het college de aan de terugmelding achterliggende stukken opvraagt, om zodoende een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van alle omstandigheden. Het alternatief voor het college zou zijn om te volharden in de gegevens en de grond van de terugmelding, of om de terugmelding (deels) buiten beschouwing te laten. Bij deze alternatieven kan niet meer worden gesproken over zorgvuldige besluitvorming.

Ten aanzien van de contactgegevens kan worden gesteld dat deze gegevens noodzakelijk zijn om te komen tot een nog zorgvuldigere besluitvorming. Contactgegevens zijn essentieel voor het college om in contact te komen met de burger. Door het delen van deze gegevens wordt het college in staat

[5] Stb. 2013 493, p. 60.
[6] Kamerstukken II, 2011–2012, 33 219, nr. 3.

gesteld om in contact te treden met de burger, om zodoende tot een betere registratie te komen en de burger ten behoeve van de besluitvorming meer te kunnen bevragen. Het delen van contactgegevens kan niet leiden tot negatieve gevolgen voor de burger, omdat de burger meer in staat wordt gesteld zijn zienswijze te geven op zijn registratie in de BRP en de ontstane twijfel hierover.

Daarbij geldt bovendien dat het college op grond van artikel 4.2 Wet BRP ambtenaren kan aanwijzen belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de burger op grond van hoofdstuk 2, paragraaf 5, van de Wet BRP. Bij een vermoeden dat een persoon een wijziging niet heeft doorgegeven, waartoe een verplichting bestaat op grond van hoofdstuk 2, paragraaf 5, van de Wet BRP, kan de toezichthouder op grond van art 5:16 Algemene wet bestuursrecht (Awb) inlichtingen inwinnen en op grond van 5:17 Awb inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Dit kan ook bij het terugmeldende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan heeft dan op grond van artikel 5:20 Awb een medewerkingsplicht in casu. Deze gegevensverwerking (het zenden van de achterliggende stukken) betreft dan een gegevensverwerking op grond van artikel 8, onderdeel b, van de Wbp: de verwerking van persoonsgegevens is mogelijk indien dat noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verstrekker is onderworpen. Het feit dat het college ook via die weg aan de gegevens kan komen, is een nadere aanwijzing dat de verstrekking door het terugmeldende bestuursorgaan van de achterliggende stukken niet onevenredig is.

Het is een doelstelling van de pilot gekwalificeerd terugmelden om ‘dubbel’ onderzoek door de overheid te voorkomen. Beleidsmatig wordt gesteld dat een gegeven dat door het ene bestuursorgaan (de terugmeldende instantie) is onderzocht, in principe niet meer door een ander bestuursorgaan (het college) opnieuw onderzocht zou moeten worden. Dubbel onderzoek kost de overheid extra tijd en geld en is verwarrend voor de burger die overheid als een geheel ziet. Te meer de basisregistraties steeds meer als registraties voor de gehele overheid zijn gepositioneerd en als het ware de eigen registratie van de bestuursorganen hebben vervangen, is het beleidsmatig niet efficiënt noch effectief om een gegeven tweemaal te onderzoeken.

Bij de verstrekking van achterliggende stukken dient alleen die informatie ten behoeve van het onderzoek te worden verstrekt die van belang is voor de bijhouding van het gegeven ten aanzien waarvan de gerede twijfel bestaat.

Op grond van artikel 9 Wbp dient het bestuursorgaan dat gegevens ten behoeve van adresonderzoek door het college verstrekt in beginsel te toetsen of dat adresonderzoek niet onverenigbaar is met het doel waarvoor het bestuursorgaan die gegevens zelf verkreeg. Artikel 9 bevat een aantal handvatten voor deze toets. Verstrekking die ‘onverenigbaar’ is dient achterwege te blijven.

Dat verstrekking van overige informatie, zoals contactgegevens, onverenigbaar is zal zich tot hoge uitzonderingssituaties beperken. Uitgangspunt is immers dat het bestuursorgaan juist verplicht is om terug te melden zodat het adresonderzoek plaatsvindt, terwijl het adresonderzoek plaatsvindt met het oog op de goede taakuitvoering van onder meer het betrokken bestuursorgaan dat de informatie verstrekt, wat uit het stelsel van basisregistraties voortvloeit. Het college is daarbij verplicht zorgvuldig onderzoek te doen en alle relevante feiten en omstandigheden daarbij te betrekken. De wetgever heeft voor het adresonderzoek ook de toezichthoudende bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht toegekend.

Voor de volledigheid wordt hieronder nog kort ingegaan op de handvatten die artikel 9 Wbp geeft voor de toets op ‘onverenigbaarheid’. Hierbij moet op grond van het tweede lid in elk geval rekening wordt gehouden met:
a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
b. de aard van de betreffende gegevens;
c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Verwantschap

Het doel van de beoogde verwerking (het delen van contactgegevens en het zenden van de achterliggende stukken) betreft het op zorgvuldige wijze bijhouden van de BRP. Het primaire doel van de BRP is overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van een overheidsorgaan. Het primaire doel van het terugmeldende bestuursorgaan, waarbij de gegevens zijn verkregen, is de wettelijke taakuitvoering van het bestuursorgaan. De bijhouding van de BRP vindt plaats om de overheidsorganen te kunnen voorzien van correcte gegevens die zij nodig hebben voor de vervulling van hun taken. De BRP is – als basisregistratie – te zien als uitwendige administratie van het bestuursorgaan. De

verwantschap in doeleinden bestaat er dus uit dat beide verwerkingen tot doel hebben de goede taakvervulling van het bestuursorgaan mogelijk te maken. De twee doelen zijn niet onverenigbaar.

Aard van gegevens

De aard van de verzamelde gegevens in het kader van de taakvervulling met betrekking waartoe een gegevensverstrekking uit de BRP heeft plaatsgevonden kan per bestuursorgaan en zelfs per geval verschillen. Het kan in sommige gevallen om zeer gevoelige gegevens gaan, die niet noodzakelijk zijn voor de taakvervulling met betrekking tot de bijhouding van de BRP door het college. Voor het delen van achterliggende stukken geldt dat alleen die gegevens waarvan de verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de bijhoudingstaak van het college op grond van de Wet BRP door het bestuursorgaan kunnen worden verstrekt aan het college. Bijvoorbeeld wel een afgelegde verklaring over het adres, maar niet de informatie over een strafbaar feit. In het algemeen geldt dat des te gevoeliger een gegeven is, des te eerder sprake zal zijn van onverenigbaar gebruik bij een verdere verwerking van het gegeven. In principe geldt dat de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging verboden is. Het ligt niet voor de hand te veronderstellen dat bij gegevens ten behoeve van het adresonderzoek snel sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp of andere persoonsgegevens met een gevoelig aard. Het is wel zaak dat bestuursorganen hierop letten, wat zij al moeten doen bij selectie van de te verstrekken gegevens in het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit.

Gevolgen, wijze verkrijging en passende waarborgen

De verwerking van de gegevens zal gevolgen kunnen hebben voor betrokkene. Het college kan een beslissing nemen om de gegevens in de BRP te wijzigen op grond van de terugmelding. De gewijzigde gegevens in de BRP worden daarop verstrekt aan die overheidsorganen en derden die deze gegevens nodig hebben voor de goede vervulling van hun taken. De overheidsorganen en derden kunnen op grond van de uit de BRP verstrekte gewijzigde gegevens besluiten nemen met betrekking tot de betrokkene met negatieve gevolgen. Dit is op zichzelf geen reden verstrekking als hier aan de orde achterwege te laten, omdat deze gevolgen nu juist beoogd zijn met de terugmeldplicht. De gevolgen die wijziging van het adres in de BRP kan hebben zijn redenen waarom het college van burgemeester en wethouders daar zorgvuldig in dienen te opereren. Daartoe zijn waarborgen gesteld in de Wet BRP en de Algemene wet bestuursrecht. Omdat bij het voornemen om gegevens ambtshalve op te nemen in de BRP onzeker is of de betrokkene inderdaad niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen, zal hij hierover nader worden geïnformeerd. Dit geeft hem de mogelijkheid om zijn zienswijze naar voren te brengen. De burger kan bovendien in bezwaar gaan tegen een beschikking van het college om een gegeven in de BRP ambtshalve te wijzigen.

De Wbp bevat nog diverse andere relevante bepalingen, die worden op deze plek niet verder behandeld, maar de betreffende gegevensverwerking dient natuurlijk wel te voldoen aan alle andere voorwaarden die de Wbp met betrekking tot deze gegevensverwerking stelt.

Resumerend

De conclusie is dat de Wbp bepalingen kent ten aanzien van het uitwisselen van gegevens bij de gekwalificeerde terugmelding. Deze bepalingen bieden de mogelijkheid voor deze uitwisseling indien voldaan wordt aan de voorwaarden voor een gegevensverwerking op grond van de artikelen 8 en 9 van de Wbp en de andere bepalingen van de Wbp daarbij in acht worden genomen. Het bestuursorgaan zal daarom steeds dienen te bepalen welke gegevens in het kader van de bijhouding van de BRP gedeeld kunnen worden en de Wbp en eventuele sectorale wetgeving in acht moeten nemen. Het college zal steeds de afweging moeten maken of het in het kader van de zorgvuldige bijhouding van de BRP en de behoorlijke besluitvorming noodzakelijk, subsidiair en proportioneel is om (een deel van) de achterliggende stukken op te vragen.

Vraag 3

Is het verstrekken van gegevens ook toegestaan voor bestuursorganen waarvoor specifieke sectorale wetgeving geldt?

Beantwoording

Als er in sectorale wetgeving niets is geregeld, dan geldt het voorgaande op grond van de Wet BRP en de Wbp. Als er voor een bepaald bestuurorgaan sectorale wetgeving geldt, dan moet worden beoordeeld of daaraan wordt voldaan.

DUO

Ten aanzien van DUO zijn er geen bijzonderheden te vermelden.

SVB

De SVB is van oordeel dat het verstrekken van onderliggende stukken aan het college mogelijk is. De beoordeling is als volgt:
Uit artikel 2.34 Wet BRP blijkt dat bij gerede twijfel enkel een mededeling aan het college wordt gedaan omtrent dat gegeven. Het artikel rept niet over dat de onderliggende stukken moeten worden verstrekt aan het college door het bestuursorgaan dat de mededeling heeft gedaan. Ook in de toelichting op dit artikel en het Besluit basisregistratie personen heeft de SVB niets kunnen vinden over verstrekking van gegevens. Wel is het zo dat het college na de melding onderzoek moet instellen naar de juistheid van de melding. In dat kader zou het college de onderliggende gegevens voor het onderzoek willen hebben. Verstrekking daarvan kunnen geschieden op de grond dat het college die gegevens nodig heeft voor de uitvoering van zijn publieke taak. Verstrekking van de gevraagde gegevens kan dus op basis van artikel 8, onder e, Wbp.

Waternet

Ten aanzien van Waternet zijn er geen bijzonderheden te vermelden. Waternet is van mening dat verstrekking van onderliggende gegevens kan geschieden op de grond dat het college die gegevens nodig heeft voor haar publieke taak (op basis van artikel 8, onderdeel e, Wbp). In sectorale wetgeving is niets afwijkends geregeld over welke informatie gedeeld kan worden ten opzichte van de Wbp en de Wet BRP.

Vraag 4

Aan de gekwalificeerde terugmelding gaat onderzoek van het betreffende bestuursorgaan vooraf. Kan het college de resultaten overnemen van een onderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van een andere taak?

Beantwoording

Het college dient na ontvangst van de terugmelding de afweging te maken of direct kan worden vastgesteld of de terugmelding wel of geen aanleiding is het gegeven te verwijderen, aan te vullen of te verbeteren, dan wel dat nader onderzoek nodig is, en daartoe een aantekening ‘in onderzoek’ bij het betrokken gegeven wordt geplaatst.[7] Daarbij dient het college de algemene beginselen van behoorlijk bestuur steeds in acht te nemen. Dit betekent onder andere dat er een voornemensprocedure in de zin van artikel 4:8 Awb gevolgd dient te worden bij het ambtshalve wijzigen van gegevens in de BRP naar aanleiding van een mededeling gedaan in het kader van de terugmeldverplichting, indien een beschikking genomen wordt waartegen de belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zou hebben.

Op grond van artikel 2.19, vierde lid, Wet BRP bijvoorbeeld geldt dat als ambtshalve de gegevens met betrekking tot het adres en verblijf in Nederland worden opgenomen, in plaats van door middel van een aangifte, dat de betrokkene daar schriftelijk over geïnformeerd dient te worden. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 4:8 Awb waarin het recht is geregeld om gehoord te worden bij (onder meer) een ambtshalve te nemen beschikking. Omdat bij het voornemen om gegevens ambtshalve op te nemen onzeker is of de betrokkene inderdaad niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen, zal hij hierover nader worden geïnformeerd. Dit geeft hem de mogelijkheid om zijn zienswijze naar voren te brengen, die vervolgens ten goede kan komen aan de juiste bijhouding van de gegevens. Daarnaast is er noodzaak tot een voornemenprocedure omdat bij adreswijzigingen de gevolgen voor de burger als het gaat om zijn adresgegevens groot zijn.

Een terugmelding kan het gevolg zijn van de omstandigheid dat een burger een verplichting niet is nagekomen. De burger heeft ingevolge de Wet BRP de verplichting om aangifte van verblijf en adres te doen bij vestiging in Nederland (artikel 2.38), aangifte van adreswijziging bij verhuizing (artikel 2.39) en aangifte van vertrek bij verblijf buiten Nederland (artikel 2.43). Blijft de burger in gebreke, dan draagt het college ambtshalve zorg voor een correcte registratie (artikelen 2.19, derde lid, 2.20, tweede lid, en 2.21, tweede lid). Staat een burger geregistreerd met een adres waar hij niet verblijft en wordt geen aangifte ontvangen, dan moet het college gedegen onderzoek doen naar de feitelijke situatie. Kunnen er geen gegevens over hem worden achterhaald, dan draagt het college ambtshalve zorg

[7] Nota van Toelichting bij het Besluit BRP, Stb. 2013, 493, blz. 61.

voor de registratie van vertrek uit Nederland (artikel 2.22).

Voorafgaand aan de ambtshalve registratie van vertrek uit Nederland moet het college gedegen onderzoek uitvoeren. Dit is letterlijk genoemd in artikel 2.22, eerste lid, Wet BRP, maar ook in jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 april 2007[8] en van 15 oktober 2008[9]).

Bij een ambtshalve inschrijving, adreswijziging of emigratie is in de betreffende artikelen (artikelen 2.19, 2.20 en 2.21 Wet BRP) niet letterlijk genoemd dat het college gedegen onderzoek moet uitvoeren. Het college moet in haar besluitvorming wel rekening houden met algemene rechtsregels zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Het college mag de bevindingen van de terugmeldende partij gebruiken bij haar besluitvorming. Relevant daarbij is dat artikel 27 Besluit BRP bepaalt dat de grond van de gerede twijfel wordt vermeld bij de terugmelding. Daarnaast blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 juli 2009, dat het college bij de uitvoering van de Wet GBA (thans Wet BRP) gegevens mag gebruiken, die bij de uitvoering van de Woningwet zijn verkregen.[10]

Resumerend

Het college kan gegevens die een bestuursorgaan heeft verzameld in het kader van hun eigen taakuitoefening en heeft medegedeeld in het kader van de terugmeldverplichting gebruiken voor de bijhouding van de BRP indien zij hierbij voldoen aan de hierboven omschreven voorwaarden.

[8] ABRvS 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:BA3719.
[9] ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8998.
[10] ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4075, r.o. 2.4.2.